



FOCAL

CANADIAN FOUNDATION FOR THE AMERICAS
FONDATION CANADIENNE POUR LES AMÉRIQUES
FUNDAÇÃO CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS
FUNDAÇÃO CANADENSE PARA AS AMÉRICAS

Informe Final
Integración Hemisférica y Transnacionalismo en las Américas
16-17 de febrero de 2004
Ciudad de Guatemala

Resumen

La estrategia de desarrollo político y económico de la América Latina y el Caribe asociada a la migración ha arribado a un punto crucial. Entre los encargados de la formulación de políticas existe una conciencia cada vez mayor de que las políticas de desarrollo tradicionales no han abordado adecuadamente los graves problemas sociales asociados a la emigración ni sus repercusiones, los cuales se han visto exacerbados por los procesos de globalización e integración económica.

Para dedicar especial atención a estos problemas y como parte de su programa acerca de la emigración, FOCAL organizó y auspició un taller de día y medio de duración sobre la Integración Hemisférica y Transnacionalismo en las Américas celebrado en la Ciudad de Guatemala el 16 y 17 de febrero de 2004. El evento agrupó a académicos, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones no-gubernamentales y multilaterales de Canadá, México, América Central y el Caribe. El taller se centró exclusivamente en las perspectivas regionales sobre la emigración en las Américas, el futuro del transnacionalismo en el Hemisferio, el papel de las iniciativas de cooperación y microfinanciamiento extranjeras, y el papel del estado para acercarse a las diásporas. Asimismo, el taller destacó la vigencia de la necesidad de continuar el estudio de la emigración y de involucrar directamente a los gobiernos y al sector privado con estas problemáticas.

Este informe sintetiza cada uno de estos temas y se propone recoger las ideas fundamentales y recomendaciones de política emanadas de los trabajos presentados y los debates posteriores.

I. Perspectivas Regionales sobre la Migración en las Américas

Durante los últimos 20 años, como resultado de dificultades económicas y guerras civiles, ha ocurrido un incremento de los flujos migratorios desde México y América Central hacia los Estados Unidos y Canadá. A su vez, este fenómeno ha dado lugar a un aumento de los flujos de remesas monetarias hacia la región, principalmente desde los Estados Unidos, cuyo monto sobrepasó en 2002 la cifra de \$32 mil millones de dólares. Como resultado ha surgido una nueva forma de capital social que ha devenido en factor clave para el fomento e implementación de proyectos de desarrollo comunitario en México, El Salvador y Guatemala.

Es importante destacar que los flujos migratorios tienen también repercusiones negativas, como la pérdida de capital humano y problemas sociales vinculados a la separación familiar, que no deben ser ignoradas u olvidadas.

Según el patrón de flujos migratorios, los Estados Unidos y, en menor medida, Canadá reciben la mayoría de los inmigrantes de la región. Pero no toda emigración es extrarregional o hacia "el norte." Existe también un proceso de emigración intrarregional de Nicaragua a Costa Rica, de El Salvador a Guatemala, y de Guatemala a México; si bien los indicios apuntan a una disminución de esta modalidad de emigración. Las estadísticas también reflejan una feminización de los procesos migratorios, o sea que, en la actualidad un mayor número de mujeres emigra de sus países natales hacia los Estados Unidos o Canadá.

II. Repercusiones de la Migración sobre el Desarrollo Económico y la Integración

En años recientes, el aumento del número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos y Canadá se ha visto acompañado de incrementos en los flujos de capital social y financiero hacia la región. Esto ha dado lugar a investigaciones, proyectos e iniciativas por parte de centros de estudios, organismos para el fomento del desarrollo, así como organizaciones donantes bilaterales y multilaterales.

En los últimos 50 años, el Caribe ha pasado de importador a exportador neto de mano de obra y, consecuentemente, la diáspora caribeña es actualmente una de las más grandes del mundo. El impacto económico regional de las comunidades exiliadas tiene mayor relevancia cuando vemos que las remesas monetarias exceden en algunos países el monto de las inversiones directas extranjeras y la ayuda internacional para el desarrollo. Por ejemplo, en Jamaica y la República Dominicana las remesas monetarias representan un 11% y un 9% respectivamente del producto interno bruto (PIB) de ambas naciones, y han pasado a ser la fuente más estable de capital extranjero en la región.

En El Salvador, se estima que los nacionales radicados en el extranjero envían anualmente unos \$2 mil millones de dólares por concepto de remesas familiares, lo que representa el 13 % del PIB de esa nación. Por ese motivo, se ha comenzado a estudiar el vínculo entre la migración, las remesas monetarias y las micro-empresas. Tales estudios han arribado a la conclusión de que los sistemas alternativos de financiamiento, tales como las uniones y cooperativas de crédito, son clave para la maximización de la utilidad de las remesas.

Las remesas constituyen solamente un elemento de la economía de diáspora y, aunque son una fuente cada vez mayor de ingresos y recursos, no existen indicios claramente definidos de que estos beneficios compensen el impacto negativo de la emigración. En la región, los niveles cada vez más elevados de pobreza y delincuencia, así como las altas tasas de incidencia del VIH/SIDA han contribuido a la "fuga de cerebros" de profesionales, particularmente en el Caribe, donde la ocurrencia de dicho fenómeno es quizá la mayor del mundo. El éxodo de mano de obra altamente calificada reduce los niveles de productividad y crea un vacío en sectores difíciles de suplir como la enseñanza y la salud, lo cual pone en riesgo la consecución de objetivos de desarrollo más amplios.

Aunque no podemos ignorar los aspectos negativos de la migración, especialmente al fenómeno de la fuga de cerebros, es importante subrayar que por primera vez los gobiernos de la región comienzan a reconocer la importancia de los flujos de remesas. De ahí que, como se hizo evidente durante la Cumbre de las Américas celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004, se hayan emprendido esfuerzos para poner a disposición de las diásporas un programa de ayuda mejor estructurado.

III. El Papel de la Cooperación Extranjera y de las Iniciativas de Micro-financiamiento

Un amplio porcentaje de los emigrantes abandona sus países de origen en busca de mejoras económicas. Varias naciones, incluida Canadá, han establecido programas de contratación temporal de mano de obra para fomentar la emigración laboral y reducir el flujo migratorio irregular y sus consecuencias negativas. A principios de los 60, Canadá había firmado convenios bilaterales con México y países del Caribe para la contratación temporal de obreros agrícolas. En la actualidad, muchas de las economías menores aspiran a que Canadá establezca acuerdos similares, pero por ahora el gobierno canadiense se muestra reacio a hacerlo. Así pues, si los gobiernos del hemisferio desean sacar provecho de este programa, habrá que buscar otras vías de importar mano de obra temporal.

En Canadá, el ejemplo de programa migratorio temporal más reciente es el programa para trabajadores temporales guatemaltecos. Entre Canadá y Guatemala no existe un convenio bilateral para el flujo de mano de obra temporal. En el marco de este nuevo proyecto piloto de dos años de duración, la Organización Internacional para la Migración (OIM), además de brindar asesoría técnica al gobierno de Guatemala, ha contribuido a la implementación de un mecanismo de selección para los obreros agrícolas guatemaltecos emigrantes, así como al establecimiento de procedimientos de inmigración y viajes que beneficien tanto al trabajador guatemalteco como a su empleador canadiense.

Este proyecto piloto constituye un valioso ejemplo de coordinación inter-institucional entre organizaciones que se ocupan de la problemática de la migración laboral, incluidos el Ministerio del Trabajo (a cargo de los derechos laborales de los trabajadores), el Ministerio de Asuntos Exteriores (responsable de la protección de los guatemaltecos en el exterior) y la OIM (que promueve el principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los emigrantes y a la sociedad). Este proyecto piloto constituye una alternativa para la migración irregular, un mecanismo de migración temporal segura y ordenada, así como una opción laboral altamente remunerativa.

Otro ejemplo positivo que merece mención es el trabajo de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), la cual fomenta la productividad de las remesas mediante la prestación de servicios financieros a los emigrantes y sus familias tanto en el país de origen del envío como en el de destino.

Las agencias de desarrollo, los gobiernos y los emigrantes están contribuyendo al aumento de la relevancia de las remesas en las discusiones de desarrollo nacional. Cada vez más, los fondos enviados por emigrantes son percibidos como una importante fuente de capital para el desarrollo. No obstante, a la hora de discutir cómo emplearlas para implementar proyectos "productivos," las agencias de desarrollo no deben olvidar que las remesas son dinero ajeno. Por tal razón, se debe fomentar el estudio de cómo los emigrantes y sus familias desean emplear estos fondos. Tal conocimiento habilitaría a las agencias de desarrollo para, en conjunción con las comunidades exiliadas, desarrollar mecanismos que mejoren los procesos transnacionales de toma de decisiones respecto al uso de las remesas. En lugar de elaborar complicados mecanismos para canalizar esos fondos hacia proyectos concebidos y ejecutados por actores externos, las agencias de desarrollo deberían esforzarse por ayudar a los emigrantes a decidir cómo emplear las remesas.

IV. El Rol del Estado en la vinculación de las Diásporas

Al convertirse las remesas en la fuente más estable de divisas y capital foráneos para los países en desarrollo, se ha incrementado el interés de los gobiernos, fundaciones, instituciones multilaterales, investigadores y bancos en las mismas.

Canadá es un país de inmigrantes que se presta para el envío de bienes o dinero hacia países natales. Si bien desde la perspectiva del gobierno canadiense el monto de las remesas es una cifra pequeña, para los países destinatarios estos envíos son de importancia capital, en particular para aquellas naciones donde las remesas representan altos niveles del PIB, exceden los niveles de la ayuda para el desarrollo, o superan los ingresos por concepto de importaciones. Para los países donde se originan las remesas, como Canadá, la creciente importancia de las mismas conduce a la necesidad de una mejor comprensión de su repercusión para el desarrollo de los países destinatarios. También se requiere de un estimado más preciso del monto de las remesas canadienses hacia la región, al no existir actualmente estadísticas oficiales al respecto. Aunque con relación a la economía canadiense tales cifras puedan ser pequeñas, las mismas permitirían un mejor conocimiento de los patrones de envíos de fondos desde Canadá.

Comparado con Canadá, El Salvador es un país de emigrantes. Según cifras no oficiales, la comunidad salvadoreña en el exilio es de unos 1.5 millones, 96% de la cual reside en los Estados Unidos o Canadá. Por supuesto, estas comunidades han mantenido lazos con su país natal, principalmente mediante remesas, las cuales en 2003 representaron el 14 % del PIB salvadoreño. Para una nación pequeña como El Salvador, el constante flujo de remesas monetarias ha tenido un impacto limitado pero importante a nivel local, como resultado de proyectos de inversiones sociales que el gobierno apoya por mediación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local del Salvador (FISDL) como manera de vincularse con la diáspora.

En 2002, el FISDL comenzó a implementar el Proyecto Unidos por la Solidaridad, cuyo principal objetivo es crear un "triángulo de solidaridad" entre las comunidades salvadoreñas en el exilio (asociaciones de ciudad natal), organizaciones locales, y los gobiernos locales y central para maximizar los recursos destinados a proyectos locales de desarrollo, lo que a su vez reduce la volatilidad de las remesas e incrementan su repercusión local. El rol del FISDL es fomentar la participación de los gobiernos locales, las organizaciones y las comunidades de la diáspora en proyectos de desarrollo mediante la recaudación entre los mismos de similares contribuciones de fondos destinados al presupuesto de cada propuesta de proyecto sometida a aprobación. Hasta la fecha, el FISDL ha podido implementar 45 proyectos con un costo total aproximado de \$11.5 millones de dólares, de los cuales \$4.5 millones fueron aportados por salvadoreños residentes en el exterior.

No obstante, a pesar de tal "éxito," los proyectos como los que implementa el FISDL son objeto de las críticas de académicos, investigadores o analistas, quienes consideran que los gobiernos no deben "usar" las remesas para financiar proyectos infraestructurales que caen bajo responsabilidad estatal. A cambio, se ha sugerido que los gobiernos deberían concentrar sus esfuerzos en mejorar las condiciones para las inversiones locales, fomentar la actividad económica de las diásporas, y brindar servicios consulares adicionales que proporcionen mejores canales de información para las diásporas.

V. El Futuro del Transnacionalismo en las Américas: Retos de una Nueva Era

La migración internacional es una de las características definitorias de la historia de la América Latina y el Caribe. En las últimas décadas, ha surgido un nuevo patrón de transnacionalismo al pasar las naciones latinoamericanas y caribeñas a ser exportadoras netas de mano de obra. Probablemente este patrón se mantendrá a pesar de la elevación de los costos de migración y la implementación de políticas migratorias más restrictivas. La escasez de mano de obra en sectores claves como la agricultura, una población de avanzada edad promedio y bajas tasas de nacimientos en los países desarrollados, como Canadá y los Estados Unidos, son factores que continuarán estimulando estos flujos migratorios.

En la arena internacional, las comunidades transnacionales o exiliadas de la región han introducido agendas de política que tienen repercusiones tanto para los países de origen de las remesas como para los destinatarios. Por ejemplo, la política migratoria estadounidense es de importancia vital para el gobierno mexicano ya que existen aproximadamente 4 millones de trabajadores mexicanos indocumentados en los Estados Unidos, los cuales envían anualmente a su país natal más de mil millones de dólares en remesas. Cada vez más países otorgan el status de doble ciudadanía a sus comunidades en exilio y aprueban derechos constitucionales para las mismas, lo que repercute tanto en el país de origen como en aquel donde las diásporas residen.

Anteriormente señalamos que el transnacionalismo podría tener consecuencias negativas para las comunidades. La "pérdida" de trabajadores activos económicamente, manifestada en la fuga de cerebros, es un costoso efecto de la migración en países como Jamaica, donde más del 50 % de los profesionales emigra hacia países más con economías más estables. La deportación de inmigrantes con historial delictivo (por ejemplo, los líderes de pandillas) es otro efecto del transnacionalismo que preocupa a los países de la región, que carecen de los medios para reintegrar a estos individuos a las sociedades de las que emigraron. Estos son algunos de los retos que presenta el futuro del transnacionalismo en las Américas.

Conclusiones - Recomendaciones

Los desafíos asociados a la Integración Hemisférica y el Transnacionalismo en las Américas apuntan hacia la necesidad de una revisión de prioridades a nivel de estado y de agencias de desarrollo. Claramente, enfrentar las consecuencias del transnacionalismo y aprovechar sus beneficios requerirá de una redefinición de estas prioridades. A continuación se ofrecen un grupo de recomendaciones que fueron ofrecidas durante el Taller para enfrentar estas cuestiones:

- Reforzar el potencial de la migración para el desarrollo, sin olvidar el papel fundamental que juega el estado.
- Llevar a cabo estudios más exhaustivos sobre las causas estructurales de la migración, la protección de grupos emigrantes vulnerables (como los niños y las mujeres) y el tráfico de indocumentados.
- Incrementar el conocimiento público del tema mediante una diseminación más eficaz de la información disponible, aunque aún se requiere de un análisis más integral de estas problemáticas.
- Establecer lazos con las diásporas, no como fuentes de recursos económicos, sino como ciudadanos radicados en el exterior y apoyar su quehacer empresarial.
- Fomentar la integración de las comunidades emigrantes en los países natales y de residencia.

- Promover foros regionales para la discusión de problemáticas de migración y políticas de interés público.
- Promover la garantía de derechos constitucionales para el emigrante tanto en su país natal como en el de asentamiento.
- Diseñar proyectos de desarrollo inclusivos que vinculen a la diáspora y cuyo proceso permita la participación de todas las partes interesadas.
- Desarrollar una estrategia global de mejoramiento del capital humano, particularmente en las áreas rurales cuya población laboral activa actualmente disminuye.
- Las organizaciones de la sociedad civil que representan a los emigrantes necesitan formar nuevas asociaciones con el sector privado y el gobierno. Se deben alcanzar nuevos acuerdos para que se labore de conjunto en la mejora de mecanismos que faciliten las condiciones de exilio.
- Incrementar las inversiones en el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento de los vínculos transnacionales y apoyar el desarrollo de servicios cooperativos.
- Empezar la modernización de las instituciones así como su actualización con respecto a las tendencias y flujos actuales del transnacionalismo para facilitar el desarrollo.
- Crear mecanismos institucionales que refuercen los servicios financieros mediante opciones reales de posibilidades de inversiones a largo plazo.

Participantes en el Taller

Katharine Andrade Eekhoff
FLACSO
San Salvador, El Salvador
kandrade@flacso.org.sv

Ana Elizabeth Cubías
Directora General Adjunta de Desarrollo Social Integral, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador ecubias@rree.gob.sv

Carlos Avalos
Oficina de Cooperación Canadiense
Guatemala

Carlo Dade
Asesor, FOCAL
Ottawa, Ontario
cdade@focal.ca

Isaías Cabezas
Departamento de Micro-finanzas
Catholic Relief Services (CSR)
Guatemala icabezas@csr.org.gt

Pablo García
Asuntos Consulares y Migratorios
Relaciones Exteriores
Guatemala pgarcia@minex.gob.gt

Pablo Calderón
IOM Guatemala pcalderon@iom.int

Rodolfo Garcia Zamora
Universidad de Zacatecas
México rgarciaz@prodigy.net.mx

Enrique Coronado
Embajada del Canadá
Guatemala
enrique.coronado@dfait-maeci.gc.ca

Juan Alberto González
Proyecto SODEF, Universidad de San Carlos
Guatemala gonzalez@concyt.gob.gt

Dale Crowell
Pan American Development Foundation
Washington, D.C
dcrowell@pdf.org

Marta González
FLACSO
San Salvador, El Salvador
mgonzalez@flacso.org.sv

Chanzo Greenidge
University of the West Indies
Puerto España, Trinidad y Tobago
steeldiamonds@hotmail.com

Patricia Lavanigno
Asuntos Consulares
Relaciones Exteriores
Guatemala plavanigno@minex.gob.gt

Victor Hugo Lemus
Departamento de Agricultura
Catholic Relief Services (CSR)
Guatemala vlemus@csr.org.gt

Luis Monzón
Citizenship and Immigration
Canada
luis.monzon@cic.gc.ca

Günter Müssig
IOM Guatemala
iomguatemala@iom.int

David Myhre
Development Finance and Economic Security
Fundación Ford
Ciudad de México, México
dmyhre@fordfound.org

Catherine Nolin
University of Northern British Columbia
Prince George, Columbia Británica
nolin@unbc.ca

Ernesto Nosthas
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo
Local, San Salvador, El Salvador
enosthas@fisdl.gob.sv

Keith Nurse
University of The West Indies
Puerto España, Trinidad y Tobago
keith@cablenett.net

Sharon O'Regan
Subdirectora, FOCAL
Ottawa, Ontario
soregan@focal.ca

Claudia Paguaga
Analista, FOCAL
Ottawa, Ontario
cpaguaga@focal.ca

Irene Palma
FLACSO
Guatemala City, Guatemala
irenepalma@flacso.edu.gt

Iana Quadri
Directora de Asuntos Jurídicos y Tratados
Ministerio de Relaciones Exteriores
Panamá iquadri@mire.gob.pa

Francisco Rico - Martinez
Hamilton House
Toronto, Ontario
fcjhamilton@on.aibn.com

Alicia Simms
Embajada del Canadá
Guatemala alicia.simms@dfait-maeci.gc.ca

Rubén Silié
FLACSO
Santo Domingo, República Dominicana
comite.flacso@codetel.net.do

Berta Silvia Mena
FEDECASES
San Salvador, El Salvador
bertasilvia.mena@fedecaces.com

James Tieman
Embajada del Canadá
Guatemala
james.tieman@dfait-maeci.gc.ca

Béatrice Umaña
Embajada del Canadá
Guatemala
beatrice.umana@dfait-maeci.gc.ca

Mariella Vélez de García
Directora General de Asuntos Consulares y
Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores
Guatemala mdgarcia@minex.gob.gt

Fabienne Venet
Sin Fronteras
Ciudad de México, México
fvenet@sinfronteras.org.mx

Paul Whelan
Consejero (Inmigración)
Embajada del Canadá
Guatemala
paul.whelan@dfait-maeci.gc.ca